

Parijs: een mooi maar boterzacht klimaatakkoord

Het klimaatakkoord is historisch, zeker. Taboedoorbrekend, dat ook. Maar helaas ook erg vrijblijvend. Het staat landen vrij om zelf de ambitieuze doelen vorm te geven. Voor Nederland is 'meer' het toverwoord: méér doen om de eigen uitstoot te verminderen en méér ondersteuning aan ontwikkelingslanden geven. Alleen zo zal Parijs een keerpunt blijken te zijn.

HELEEN DE CONINCK

Universitair hoofddocent innovation studies aan de Radboud Universiteit Nijmegen & fellow bij de WBS

Op 12 december, rond de klok van zeven uur 's avonds, hamerde Laurent Fabius, de Franse minister van Buitenlandse Zaken en President van de 21ste vergadering van de partijen (COP21), het Akkoord van Parijs over klimaatverandering af. Tranen bij Christiana Figueres, hoofd van het VN-klimaatsecretariaat, felicitaties van Ban-Ki Moon en François Hollande, een brede lach bij Al Gore en Segolène Royal. Op de afhamering volgde nog een protestreactie van Nicaragua en wat voorzichtige woorden van John Kerry namens de VS, maar vooral urenlang vele steunbetuigingen voor het akkoord van de 195 aanwezige landen.

Het was een kippenvelmoment voor degenen die de klimaatonderhandelingen volgen. Sinds halverwege het vorige decennium de discussies over een opvolger van het matig effectieve Kyoto-protocol waren begonnen, hebben we dramatische scènes in Bali gezien, mislukking in Kopenhagen, hoopgevende tekenen in de aanloop naar 'Parijs', gevolgd door moeizame stappen voorwaarts in een steeds langer wordende onderhandelings-

tekst, waardoor het tot op het laatst spannend bleef of er een akkoord zou komen. Op de achtergrond steeg de wereldgemiddelde temperatuur naar één graad boven pre-industriële tijden, gingen de kosten van duurzame energietechnologieën omlaag, ging de olieprijs op en neer, en groeiden de economie én de CO₂-emissies van China spectaculair, terwijl de broeikasgasemissies van de EU daalden dankzij energie- en klimaatbeleid en vooral veel economische malaise.

Dit artikel verkent welke oproep er in de uitkomsten van de COP21 besloten ligt voor het Nederlands klimaatbeleid, en specifiek voor de sociaal-democratie in deze en eventuele komende regeringen.

Belangrijkste elementen van Akkoord van Parijs

Het staat buiten kijf dat het Franse voorzitterschap het maximale uit het Akkoord van Parijs heeft weten te halen. De professionaliteit van de Franse diplomatie heeft op alle betrokke-

nen grote indruk gemaakt. De fouten van het Deense voorzitterschap, die in 2009 tot het debacle van Kopenhagen konden leiden, zijn vakkundig vermeden: er waren geen achterkamerteksten, er werd naar alle landen geluisterd, en Frankrijk zelf toonde zich echt neutraal. Het is erin geslaagd om zo ongeveer de hele onderhandelingsruimte geaccordeerd te krijgen in het verdrag. Er zat daarmee voor iedere belanghebbende wel een belangrijk punt in het akkoord, maar ook heeft ieder land iets moeten inleveren dat echt pijn deed.

Er waren ook toevalligheden die de resultaten positief hebben beïnvloed. In Australië en Canada, maar ook in Venezuela, alle notoire dwarsliggers, waren regeringsleiders net vervangen door een president of premier met veel meer sympathie voor actie op klimaatverandering en internationale samenwerking. De recentelijk scherp dalende olieprijs maakt fossiele energie relatief aantrekkelijker dan duurzame energie en vermindert de prikkel voor energiebesparing, maar heeft ook de olie-exporterende landen verzwakt en illustreert de problemen van het fossiele-energiesysteem. Dat China en de VS al in 2014 een bilaterale afspraak maakten, gaf richting aan hoe de kaarten moesten worden geschud.

Het Akkoord van Parijs bevat een aantal slimmigheden die nodig zijn om die gehele onderhandelingsruimte te gebruiken. Wat maakt het voor de VS acceptabel? Ten eerste dat het een bijlage bij een beslissing van de vergadering is en geen verdrag (zo kon de sterk verdeelde Senaat worden omzeild), en ten tweede dat er geen doelstellingen voor individuele landen staan vermeld. Beide onderdelen waren in het Kyoto-protocol van 1997, dat door de VS is afgewezen, anders.

Wat maakt het voor de EU acceptabel? Dat het akkoord juridisch bindend is (dus gepaard gaat met een ratificatieproces waarin parlementen het akkoord goedkeuren, waarmee het nationaal ook geldigheid krijgt), dat er een vijfjaarlijkse evaluatie komt, waarin alleen kan worden besloten om de toezeggingen van landen ambitieuzer te maken, en dat markt-

mechanismen onderdeel blijven van het internationaal beleidsveld.

Dat het temperatuurdoel van twee graden naar 'ruim onder' de twee graden werd bijgesteld, en dat zelfs een 1,5-gradendoel wordt onderzocht, maakt het voor de kwetsbare landen aanvaardbaar. Deze scherpere ambitie kwam voor velen als een verrassing, aangezien veel analisten zelfs het tweegradendoel als praktisch onhaalbaar beschouwden.

Het Urgenda-vonnis zal met de 'well below' tweegradendoelstelling een tandje scherper moeten

Voor Saudi-Arabië is het een winstpunt dat het in eerdere teksten nog voorkomende 'decarbonisation' (de facto het einde van de oliewinning) is vervangen door het 'in balans brengen van bron en afvoer van broeikasgasen' in de tweede helft van deze eeuw.

Dat China niet uitdrukkelijk als 'rijk land' te boek staat en daarom alleen mild wordt uitgenodigd om zich aan emissiereductiedoelstellingen te verbinden, maakt het voor hen bevredigend.

En tot slot voor de armere ontwikkelingslanden? Dat er, meer dan in eerdere versies, hulp vanuit de rijkere landen wordt beloofd rondom financiering en technologie- en capaciteitsoverdracht. En dat die hulp meer dan eerder op de voorwaarden van de ontwikkelingslanden gaat gebeuren. Andere positieve punten voor ontwikkelingslanden zijn dat zij niet worden geacht vergelijkbare acties op klimaatmitigatie te ondernemen als rijkere landen, en dat er aandacht en geld is voor aanpassing aan klimaatverandering, een onderwerp dat in het Kyoto-protocol niet was opgenomen.

Het Akkoord van Parijs heeft dus voor elk wat wils, en vertegenwoordigt een delicate en

complexe balans van belangen en nationale politieke speelruimte. Het staat voor een zekere ambitie, met een wereldwijd en zeer scherp temperatuurdoel en broeikasgasemissiedoel.

Tegelijkertijd is het boterzacht. Individuele landen worden niet aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Daarnaast zijn de afspraken van Parijs niet voldoende om de ambitie te realiseren. Uiteindelijk moet de actie van landen zelf komen, en het akkoord laat dat initiatief ook bij de landen. Daarom moet de conclusie zijn: het Akkoord van Parijs gaat het klimaat niet redden, maar het biedt een noodzakelijke startbaan om landen in staat te stellen dat gezamenlijk wel te doen.

Wat gaat Nederland nu anders doen?

Al zijn de doelstellingen in Parijs dus boterzacht en noemen ze de EU of Nederland niet met name, het is duidelijk dat er in Nederland meer moet gebeuren dan nu het geval is. De EU-emissiedoelen voor 2030 waren al aan de magere kant voor een tweegradendoelstelling; voor 'well below' die twee graden zijn ze zeker ontoereikend.

Ook Nederland zal dus aan het werk moeten. De dappere uitspraak van de rechter dat Nederland in 2020 25% in broeikasgasuitstoot omlaag moet zijn gegaan ten opzichte van 1990 — of je nu vindt dat een rechter een dergelijke uitspraak moet doen of niet — beriep zich op een interpretatie van de tweegradendoelstelling, en zal dus nog een tandje scherper moeten. Het is ook duidelijk dat het SER Energieakkoord, een compromis uit 2013 waarin industrie, maatschappelijke partijen en overheid zich committeren aan een reeks maatregelen, onvoldoende is als we het Akkoord van Parijs — en de Nederlandse rol daarin — serieus nemen.

In dat licht is het interessant dat enkele weken na 'Parijs' het langverwachte Energie-rapport van het ministerie van Economische Zaken uitkwam.¹ Zoals vele beleidsstukken rondom dit thema in de afgelopen jaren, grost het in mooie woorden en onduidelijke

daden. Diepe emissiereducties in lijn met Europese doelen: check. Samenhang met economische kansen: check. Integratie van duurzaam energiebeleid met andere beleidsgebieden: check. En natuurlijk gebruikt het Energierapport de kracht van de samenleving, en zegt het sterke signalen te geven, het stuurt immers op CO₂.

Dat klinkt allemaal aannemelijk en redelijk. Maar volgers van het Nederlands klimaatbeleid weten dat de praktijk weerbarstiger is. Sturen op CO₂-emissiereducties alleen wordt al jaren geprobeerd, en is vooral een stokpaardje van naïeve economen. Allerlei marktfalen, en daarbovenop een belangrijke technologie-sturende rol van de overheid, worden door anderen al herhaaldelijk als cruciaal gezien.² Sinds de economische crisis de CO₂-plafonds voor 2012 en 2020 gemakkelijk haalbaar maakte, is er in Nederland vooral nog geïnvesteerd in duurzame energie en energiebesparing, omdat daar aparte Europese doelstellingen over bestonden. Dankzij deze investeringen blijven de scherpere CO₂-emissiedoelstellingen voor 2030 en 2050, waartoe het Akkoord van Parijs oproept, binnen zicht. Was er alleen een CO₂-doelstelling geweest, dan hadden we die langetermijnvisie wel kunnen vergeten. Dit is de paradox van het Energierapport: sturen op CO₂ alleen is slecht nieuws voor de CO₂-doelstellingen.

Een voorbeeld van tegenstellingen en moeilijke boodschappen waar het Energierapport voor terugschrikt is de toepassing van CO₂-afvang en -opslag ('Carbon capture and storage' ofwel CCS). Sinds de afwijzing van een CCS-project in Barendrecht door de lokale bevolking is CCS een politiek onaanraakbare technologie geworden. Toch kan vrijwel geen serieuze kwantitatieve analyse van het Nederlands, Europees of mondiaal energiesysteem die een twee- of anderhalve-gradenscenario haalt zonder CCS, met name bij de in Nederland relatief grote energie-intensieve industrie of in combinatie met biomassa (in de elektriciteitsproductie lijkt het, als energieopslag rendabel wordt, beter te vermijden).

Dat stelt de politiek voor een probleem: we willen het er eigenlijk niet over hebben, maar negeren is ook geen optie. Het Energierapport is een prachtige reflectie van deze schizofrenie. Nu eens wordt gezegd dat we vrijwel alle opties moeten openhouden, dan weer dat CCS aan alle kanten moet worden beperkt. Nu eens moet CCS worden ingezet alleen daar waar het écht moet (in de energie-intensieve industrie en met biomassa voor negatieve emissies op

Het Energierapport hangt van tegenstellingen aan elkaar

de langere termijn), dan weer wordt het óók genoemd bij elektriciteitsproductie, want de markt bepaalt immers welke opties het beste zijn. De verwachting was dat het Energierapport een broodnodige visie op CCS zou geven, maar het sticht vooral verwarring. Omdat Nederland een sterke kennisbasis en -sector heeft op het gebied van CCS, laat het Energierapport zo ook kansen liggen voor zijn tweede doelstelling: het verzilveren van kansen voor de economie.

Een laatste punt voor de sociaal-democratie, dat niet binnen het mandaat van het Energierapport valt, is internationale samenwerking, ook die in het kader van het Akkoord van Parijs. Zoals gezegd zien de ontwikkelingslanden het als een noodzakelijk onderdeel van dat akkoord dat ze van rijke landen betekenisvolle hulp krijgen om hun economieën op een duurzamer, minder fossielintensief pad te krijgen.

Helaas is de ambitie van Nederland op dit onderdeel tanende. Dat begon met het verminderen van officiële ontwikkelingshulp tot ruim beneden de OESO-norm van 0,7% van het bruto nationaal product. Daar komt bij dat Nederland zijn klimaatfinanciering, dus ook

die in het kader van Parijs, onder officiële ontwikkelingshulp rekt. Dit zou betekenen dat de ontwikkelingslanden een sigaar uit eigen doos gepresenteerd krijgen.

En de klimaatfinanciering die er komt moet volgens minister Ploumen ook nog zo goed mogelijk voor het Nederlandse bedrijfsleven worden ingezet — de hulp-en-handelsagenda waar we de laatste tijd zoveel over horen. Dit heeft als risico dat het Nederlandse geld vooral goed is voor de Nederlandse economie. Is daar iets mis mee? Ja, helaas wel. Als er in ontwikkelingslanden bijvoorbeeld geen capaciteit en bedrijvigheid worden opgebouwd rondom windenergie op zee, maar alle kennis moet worden ingekocht uit Nederland, en er dus vooral door Nederlandse bedrijven wordt verdiend aan de duurzame economie, neemt het politiek draagvlak voor windenergie op zee bij ontwikkelingslanden heel snel af.

Als Nederland afspraken over klimaatfinanciering niet geloofwaardig oppakt, moeten we ons niet alleen als sociaal-democraten achter de oren krabben, maar zullen we ook onder ogen moeten zien dat we een belangrijke pijler onder het Akkoord van Parijs ondermijnen. In alle landen ter wereld moet een duurzame economie ontstaan, niet alleen in de rijke landen. Alleen dan hebben we een gereede kans om de afspraken in Parijs te realiseren.

Na Parijs

Het Akkoord van Parijs houdt een oproep in: we zijn medeverantwoordelijk en moeten ons kunnen laten aanspreken op die verantwoordelijkheid. Juist als sociaal-democraten. Zijn we nog in staat tot het benoemen van rechtvaardigheids- en solidariteitsgronden voor het steunen van ontwikkelingslanden in hun enorme uitdaging om zich economisch te ontwikkelen zonder of met zeer beperkte gebruikmaking van fossiele brandstoffen?

COP21 roept ons op tot het vormgeven van een dergelijke agenda — met verplichtingen voor ons. Het klimaatakkoord is boterzacht. Het is aan ons — aan onze ministers van mi-

lieu, natuur, ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse zaken — om daar invulling aan te geven. Dat is niet eenvoudig en vergt veel: een betrokken samenleving, een zich heroriënterend bedrijfsleven, een overheid die begrijpt wat sturen is. Aandacht voor markt én technologie, voor economie én solidariteit.

Met name op dat laatste punt moeten we meer dan alleen het hoogstnoodzakelijke

doen. De klimaatagenda is te omvangrijk om te kunnen verpakken in een cadeaupapiertje van internationale handel, omdat de coalitiepartner VVD het diep in het hart allemaal maar onzin vindt, of uit angst dat de PVV er anders misschien iets over schreeuwt. Als we de bakens niet verzetten, zal Nederland — mogelijk onbewust en ongemerkt — het delicate en knappe compromis van Parijs ondermijnen.

Noten

- 1 In Nederland is het ministerie van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk voor klimaatbeleid, maar het ministerie van EZ voor energie-, industrie- en

innovatiebeleid, inclusief het Europese Emissiehandelssysteem dat ongeveer de helft van de Nederlandse broeikasgasmismissies dekt. Veel andere landen voegen die bevoegdheden samen in één ministerie dat

gaat over klimaat én energie. Dat zou voor Nederland ook te overwegen zijn.

- 2 Mariana Mazzucato (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press.